

Università degli Studi “La Sapienza” - Roma
Facoltà di Architettura “L. Quaroni”
Corso di laurea “Tecniche dell’Architettura e della Costruzione”
A.A. 2005-2006 – II° semestre (6 marzo 2006 – 10 giugno 2006)
Corso di “**Legislazione urbanistica ed edilizia**” – Docente Roberto Gallia

Lezione 10 (23 maggio 2006)
La semplificazione delle procedure

Premessa

La semplificazione delle procedure amministrative ha preso avvio per sostenere l'evoluzione della Pubblica amministrazione, chiamata ad integrare le tradizionali procedure autorizzative, nell'ambito delle quali prevale la regolarità formale degli atti, con innovative procedure tese al conseguimento di obiettivi identificabili, anche tramite la partecipazione del beneficiario del provvedimento.

Tuttavia l'innovazione sostanziale delle procedure della Pubblica Amministrazione, nella direzione di un recupero dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa nel conseguimento di obiettivi predefiniti, ha trovato un forte ostacolo nella episodicità e nella mancanza di coordinamento delle diverse normative che si sono richiamate alla semplificazione amministrativa, per altro spesso intesa più come un regime derogatorio di norme e competenze piuttosto che come una certezza di procedure.

Queste norme, proposte come procedimenti speciali legati al principio dell'amministrazione per accordi, sono state collegate ai moduli convenzionali già presenti nell'ordinamento delle procedure relative alle attività economiche e produttive. In campo urbanistico ed edilizio è più appropriato riferirsi agli “accordi procedurali”¹, tradizionalmente presenti nella cosiddetta edilizia convenzionata, in procedure nelle quali la pubblica amministrazione concede l'uso del suolo e/o il diritto di edificare a fronte di impegni assunti dal privato in merito all'utilizzazione del costruito. In giurisprudenza queste convenzioni sono state considerate meri accordi ufficiosi non vincolanti per le parti.

¹ Paolo Urbani, *Urbanistica consensuale*, Bollati Boringhieri, Torino 2000, pagg. 78-81.

Stesso valore viene attribuito all'accordo di programma², nel quale non è prevista la partecipazione dei privati alla definizione degli effetti di variazione degli strumenti urbanistici e nel quale i privati possono giuridicamente risultare coinvolti limitatamente all'attuazione³.

Da un altro punto di vista, ritenendo che le procedure urbanistiche di disciplina d'uso e di tutela del territorio costituiscano ostacolo alla realizzazione delle iniziative tese allo sviluppo economico, si è puntato ad elaborare un modello normativo derogatorio, finalizzato ad accelerare sia la localizzazione delle infrastrutture sia lo sfruttamento edilizio del territorio. In tal senso si è voluta interpretare l'incidenza urbanistica ed edilizia delle norme di semplificazione procedurale emanate in relazione ai patti territoriali ed ai contratti d'area⁴, ritenendo, sull'onda delle teorizzazioni che hanno presentato questi strumenti come modello di aggregazione degli interessi economici sul territorio, di poter far coincidere i processi di autorganizzazione degli interessi locali con una legittimazione della deregolamentazione del sistema di pianificazione urbanistica.

Con provvedimenti successivi si è provveduto a regolamentare la **conferenza dei servizi** (legge 241/1990), finalizzata a riunificare in un unico atto tutte le autorizzazioni di un procedimento (art.14) ovvero ad accertare preliminarmente le condizioni a cui deve sottostare un progetto per ottenere le previste autorizzazioni (art.15); lo **sportello unico per l'edilizia** (articolo 4 della legge 493/1993, ora articolo 5 del DPR 380/2001 TU edilizia), finalizzato a rendere l'amministrazione comunale (in forma singola o associata)

² Art.34 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, Supplemento ordinario n.162/L alla G.U. n.227 del 28 settembre 2000; che ripropone il testo dell'art.27 della legge 142/1990.

³ Franco Pellizzer e Leonardo Zanetti, *La programmazione negoziata nell'ambito della pianificazione urbanistica e dei lavori pubblici*, in "Le istituzioni del federalismo", XX, 1999, 2, pagg.295-301.

⁴ Gli accordi tra Amministrazioni, allegati ai contratti d'area, prevedono (art.5) che qualora i progetti inseriti in contratto risultino in contrasto con gli strumenti urbanistici vigenti, l'esito positivo della conferenza dei servizi produca l'effetto di variazione dello strumento urbanistico e tenga luogo della concessione edilizia. Per cui la conferenza dei servizi dovrebbe risultare in grado di concretizzare una variante urbanistica senza neanche ricorrere all'accordo di programma di cui all'art.34 del decreto legislativo 267/2000 (già art.27 della legge 142/1990). Inoltre, con un'interpretazione decisamente anomala e disinvolta del concetto di deroga, il secondo comma dell'art.5 dell'accordo tra Amministrazioni allegato al contratto d'area di Montalto di Castro recita testualmente: "*Poiché l'approvazione degli interventi in deroga agli strumenti urbanistici, ..., non riveste il carattere di atto di pianificazione, attesa la natura singolare e concreta di detti interventi, tale approvazione non è subordinata alla redazione degli elaborati progettuali richiesti per l'adozione delle varianti agli strumenti medesimi*".

Poiché le varie ipotesi di procedure derogatorie non hanno prodotto risultati positivi, una recente direttiva ministeriale ricorda ai soggetti responsabili dei patti territoriali la necessità di individuare "aree disponibili per destinazione urbanistica conforme alle attività ammissibili ...attestandone la sussistenza, e la loro immediata attuazione sotto il profilo urbanistico ed edilizio, e limitando a tali aree la ubicazione dei programmi agevolabili" (Ministero delle attività produttive, circolare 18 febbraio 2002, *Istruzioni per la rimodulazione delle risorse e chiarimenti ed interpretazioni operative per patti territoriali e contratti d'area*; nel sito minindustria.it).

interlocutore unico delle autorizzazioni edilizie; lo **sportello unico delle imprese** (previsto dall'articolo 23 del decreto legislativo 112/1998 ed attuato dal DPR 447/1998), finalizzato alla realizzazione di un unico centro di responsabilità per l'autorizzazione e la vigilanza sugli insediamenti produttivi; il **modello unico digitale per l'edilizia** (previsto dall'articolo 34-quinques della legge 80/2006), finalizzato alla semplificazione ed unificazione dei procedimenti amministrativi edilizi e catastali.

La conferenza di servizi

Le norme relative alla conferenze di servizi, contenute negli articoli 14 e 15 della legge 241/1990, molte volte rimaneggiati, hanno trovato una nuova definizione – anche a seguito di quanto stabilito nell'ambito dell'intesa fra Governo e parti sociali del 22 dicembre 1998⁵ - nel provvedimento di semplificazione amministrativa originariamente collegato alla legge finanziaria per l'anno 2000, che è stato licenziato con un anno di ritardo⁶.

Nelle nuove norme che disciplinano le procedure per lo svolgimento della conferenza dei servizi assume un aspetto rilevante la tutela dell'attività del privato, inserita in un contesto di diritti/doveri che impegna la responsabilità delle amministrazioni senza ricorrere a finalità derogatorie.

Si riconosce (art.14, comma 4) anche al privato la possibilità di richiedere la conferenza di servizi quando la propria attività sia subordinata ad atti di consenso di competenza di più amministrazioni pubbliche.

Inoltre, *“per progetti di particolare complessità”* si consente (art.14-bis, comma 1) che l'interessato possa richiedere la convocazione della conferenza di servizi *“prima della presentazione di una istanza o di un progetto definitivi, al fine di verificare quali siano le condizioni per ottenere, alla loro presentazione, i necessari atti di consenso”*.

Il preciso adempimento di quanto stabilito con le innovazioni introdotte nella disciplina che regola lo svolgimento della conferenza di servizi, è richiamato nelle linee guida⁷ per la remissione al Consiglio dei Ministri dei provvedimenti sui quali non si è riusciti a pervenire ad una decisione.

⁵ Allegato 1, punto 2.3 "La conferenza dei servizi" a: *Il Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione*, Il Sole-24 Ore, Documenti, mercoledì 23 dicembre 1998.

⁶ Articoli 9-15 (Capo II - Modifiche alla legge 7 agosto 1990, n.241, e ulteriori norme in materia di conferenza di servizi) della legge 24 novembre 2000, n.340, *Disposizioni per la delegificazione di norme e per la semplificazione di procedimenti amministrativi - Legge di semplificazione 1999*, G.U. n. 275 del 24 novembre 2000.

⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per il coordinamento amministrativo – Ufficio coordinamento e monitoraggio, comunicato, *Norme in materia di conferenza di servizi. Linee guida operative per la remissione al Consiglio dei Ministri (Legge 7 agosto 1990, n.241, articoli 14, 14-bis, 14-ter, 14-quater)*, G.U. n.1 del 2 gennaio 2003 (riportato nella normativa in allegato).

Una corretta applicazione di queste norme può consentire di evitare il ricorso a procedure derogatorie, responsabilizzando i privati nella certezza dei loro diritti/doveri e rendendo contestualmente l'operato della pubblica amministrazione funzionale ad un corretto uso del territorio, che sia non ostacolo ma condizione di competitività di ogni iniziativa produttiva; evitando di inseguire fantasiose proposte – di dubbia legittimità – tese a superare la competenza delle amministrazioni ad esprimere pareri vincolanti, con la consapevolezza⁸ dell'assoluta inefficacia dei processi di semplificazione amministrativa che seguano logiche meramente derogatorie delle norme e delle procedure.

Con la speranza che il recupero di efficacia e di efficienza dell'azione amministrativa, rivolta al perseguimento di obiettivi predeterminati, consenta di chiudere definitivamente con una prassi che, contrabbandando qualsivoglia iniziativa derogatoria per iniziative tendenti al recupero delle inefficienze amministrative che procurano diseconomie ed ostacolano lo sviluppo, ha portato non all'attrazione degli investimenti produttivi bensì alla corsa alla valorizzazione immobiliare delle aree e delle cubature, che è andata ben oltre le preoccupazioni per un ordinato sviluppo del territorio, espresse anche in sede governativa⁹.

Lo sportello unico per l'edilizia

Lo sportello unico per l'edilizia è stato istituito (con l'articolo 4 della legge 493/1993, ora articolo 5 del DPR 380/2001 TU edilizia) con la finalità di individuare le amministrazioni comunali (in forma singola o associata) quale interlocutore unico delle autorizzazioni edilizie, con il compito di curare i rapporti con il privato e le altre Amministrazioni tenute a pronunciarsi in merito all'intervento edilizio da autorizzare. A tal fine deve curare tutte le attività necessarie per acquisire, anche mediante conferenza di servizi, i pareri e gli atti di assenso (comunque denominati) per autorizzare la realizzazione dell'intervento edilizio.

⁸ Consapevolezza che non è ancora patrimonio comune: con toni scandalistici, la stampa ha riportato la notizia che il Consiglio dei Ministri si sia dovuto occupare (come prevede la procedura della conferenza di servizi) di "superare" il parere negativo espresso dalla Soprintendenza all'ampliamento di strutture produttive nell'ambito di un'area tutelata paesisticamente (cfr. C.G., *E per spostare 15 olivi si convoca il Consiglio dei Ministri*, Il Messaggero, lunedì 19 giugno 2000). Salvo poi dolersi in altri articoli sulla distruzione del Belpaese o sulle conseguenze di disastri quali Sarno e Soverato, non è venuto in mente di presentare il problema come una esigenza di chiarezza e di legittimità: se l'area è meritevole di tutela, qualsivoglia deroga è inopportuna oltre che illegittima; se l'area non merita tutela il vincolo è improprio e va rimosso.

⁹ Il Sottosegretario ai LL.PP. Gianni Mattioli (Governo D'Alema I), durante l'audizione del 7 ottobre 1999 presso la V Commissione della Camera *'sul rapporto dei programmi di riqualificazione urbana e sviluppo sostenibile del territorio, con gli strumenti della programmazione negoziata'* (Resoconto stenografico, Audizione, 34), ha avuto modo di osservare che, nella partecipazione agli strumenti di programmazione negoziata, spesso da parte dei privati *"l'intendimento più o meno esplicito era utilizzare questi progetti come grimaldelli per ottenere varianti di piano regolatore"*, per cui ha ribadito l'esigenza che la procedura di variante urbanistica segua *"esattamente le vie ordinarie, senza alcuna possibile deroga automatica"*.

Le esperienze realizzate hanno tuttavia avuto modo di evidenziare la non efficienza delle procedure delineate rispetto all'efficacia del procedimento.

Lo sportello unico delle imprese

Lo "sportello unico delle imprese", previsto dall'art.23 del decreto legislativo 112/1998¹⁰, è stato istituito con il D.P.R. 447/1998¹¹, che definisce norme e procedure la cui applicazione è stata accompagnata da una notevole incertezza in sede di prima attuazione, a causa di dubbi non fugati neanche dalla successiva circolare applicativa¹², che ha riportato all'accordo Stato-Regioni assunto in sede di Conferenza Unificata in data 1° luglio 1999.

Innanzitutto è risultato irrisolto il nodo della definizione¹³ dei compiti dello sportello unico, quale soggetto per il disbrigo delle pratiche autorizzative e/o amministrative, al quale contestualmente sono state attribuiti compiti di sportello informativo; che da molti è stata intesa come invito alla realizzazione di una struttura di promozione ed attrazione degli investimenti¹⁴, anche in relazione alla possibile attribuzione della gestione dello sportello unico al soggetto pubblico responsabile del patto territoriale o del contratto d'area¹⁵.

Per quanto riguarda invece le procedure urbanistiche, da una parte si rimanda alla normativa previgente¹⁶ per l'individuazione delle aree da destinare agli insediamenti produttivi, e dall'altra¹⁷, mentre si chiarisce che "qualora il progetto presentato sia in contrasto con lo strumento urbanistico, o comunque richieda una sua variazione, il

¹⁰ Decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, *Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n.59*, G.U. n.92 del 21 aprile 1998.

¹¹ Decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n.447, *Regolamento recante norme di semplificazione dei procedimenti di autorizzazione per la realizzazione, l'ampliamento, la ristrutturazione e la riconversione di impianti produttivi, per l'esecuzione di opere interne ai fabbricati, nonché per la determinazione delle aree destinate agli insediamenti produttivi, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n.59*, G.U. n.301 del 28 dicembre 1998.

¹² Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari giuridici ed amministrativi, Circolare 8 luglio 1999, n. DAGL 1.3.1/43647, *Criteri per l'applicazione delle disposizioni di cui al decreto legislativo 31 marzo 1998, n.112, e al decreto del Presidente della Repubblica 20 ottobre 1998, n.447, in materia di sportello unico per le attività produttive*, G.U. n.162 del 13 luglio 1999.

¹³ Articolo 3 del DPR n.447/1998.

¹⁴ Equivoco incentivato dalla mancanza di chiarezza nella determinazione della dimensione sia di queste strutture sia della loro area di intervento, che non trova ancora una precisa e condivisa definizione.

¹⁵ Possibilità prevista dall'art.24, comma 5, del decreto legislativo n.112/1998, e ripresa dal punto f) del citato accordo Stato-Regioni.

¹⁶ Articolo 2 del DPR 447/1998, nel Capo I "Principi organizzativi e procedurali".

¹⁷ DPR 447/1998, articolo 5, "Progetto comportante la variazione di strumenti urbanistici", nel Capo II "Procedimento semplificato".

*responsabile del procedimento*¹⁸ *rigetta l'istanza*", si attribuisce contestualmente al medesimo la facoltà di convocare una conferenza di servizi¹⁹ sul medesimo progetto qualora *"sia conforme alle norme vigenti in materia ambientale, sanitaria e di sicurezza del lavoro"*²⁰ *ma lo strumento urbanistico non individui aree destinate all'insediamento di impianti produttivi ovvero queste siano insufficienti in relazione al progetto presentato*".

Oltre il problema posto dalla corretta individuazione della pubblicità del procedimento²¹, visto che alla conferenza *"può intervenire qualunque soggetto, portatore di interessi pubblici o privati, individuali o collettivi"*, si pone contestualmente il problema della definitiva approvazione della variante urbanistica.

Il secondo comma del medesimo articolo prevede che, in caso di esito positivo della conferenza di servizi, la determinazione costituisca proposta di variante, sulla quale si pronuncia definitivamente il consiglio comunale entro sessanta giorni. Il testo preliminare del DPR, sottoposto all'esame della Conferenza Unificata, aggiungeva che la deliberazione assunta dal consiglio comunale veniva trasmessa immediatamente per l'approvazione all'autorità competente, che si doveva esprimere entro i successivi sessanta giorni. In contrario si è espresso il Consiglio di Stato che, nel parere reso il 14 settembre 1998, ha argomentato come, avendo il decreto legislativo 112/1998 previsto (art.25, comma 2, lettera g) che sulla variante urbanistica si pronunci *definitivamente* il consiglio comunale, *"l'avverbio definitivamente appare appunto avere la funzione di escludere l'approvazione regionale"*; evento che la Corte Costituzionale con la sentenza

¹⁸ Il responsabile del procedimento è stato individuato, in sostituzione del sindaco, fra le modifiche apportate al testo originario del regolamento dal Decreto del Presidente della Repubblica 7 dicembre 2000, n.440, *Regolamento recante modifiche ed integrazioni al Decreto del presidente della repubblica 20 ottobre 1998, n.447, in materia di sportelli unici per gli impianti produttivi*, G.U. n. 33 del 9 febbraio 2001.

¹⁹ Ai sensi dell'articolo 14 della legge n.241/1990, e quindi in sede decisoria.

²⁰ Senza tuttavia chiarire chi ha la responsabilità dei relativi accertamenti, e conseguente attestazione, visto che gli stessi sono previsti dal comma 4 del richiamato articolo 14 della legge 241/1990.

²¹ Alcune regioni, all'interno delle proprie definizioni normative e procedurali, hanno operato al fine di prevedere la pubblicità della procedura, eliminando un potenziale contenzioso altrimenti risolvibile in sede giudiziaria.

La Regione Lazio, nell'ambito della legge di governo del territorio (Legge regionale 22 dicembre 1999, n.38, *Norme sul governo del territorio*, in supplemento ordinario n.7 al B.U.R.L. n.36 del 30 dicembre 1999), ha esplicitamente previsto (art.49) che in presenza di variante urbanistica, legata a qualsivoglia procedimento di conferenza di servizi e/o accordo di programma, prima di pervenire alla decisione finale, la medesima segua le normali procedure di pubblicazione, recepimento delle osservazioni e controdeduzione formale alle stesse.

La regione Lombardia ha provveduto ad aggiornare la L.R. n.14/1993 di "Disciplina della procedura per gli accordi di programmi", stabilendo (Articolo 1, comma 5 della legge regionale 2 febbraio 2001, n.3, *Modifiche ed integrazioni a disposizioni legislative regionali ...*, in B.U.R. Lombardia n.6 del 6 febbraio 2001) una specifica procedura di pubblicazione ed osservazione in caso di variazione degli strumenti urbanistici; ribadita nella legge sulla programmazione negoziata regionale, della quale si è detto nel relativo capitolo.

393/1992²² aveva già avuto modo di censurare in occasione di analoghe disposizioni contenute nella legge 179/1992.

Nel richiamare e fare proprio questo parere, il punto g) dell'accordo Stato-Regioni del 1° luglio 1999 sente il dovere di ricordare che *“le attribuzioni della regione sono infatti pienamente fatte salve dal procedimento di cui all'art.14, comma 3 bis, della legge n.241 del 1990”*; senza tener presente, tuttavia, che l'applicazione degli accordi procedurali²³ finalizzati a determinare il contenuto discrezionale di un provvedimento amministrativo, risulta esclusa in riferimento agli atti di pianificazione e di programmazione.

Il successivo D.P.R. 440/2000²⁴ chiarisce alcuni aspetti procedurali e, soprattutto, individua (comma 1-bis dell'articolo 1) la nozione di impianti produttivi, che devono intendersi riferiti a *“quelli relativi a tutte le attività di produzione di beni e servizi, ivi incluse le attività agricole, commerciali ed artigiane, le attività turistiche ed alberghiere, i servizi resi dalle banche e dagli intermediari finanziari, i servizi di telecomunicazioni”*. Nel tentativo di fugare i dubbi interpretativi in merito alle attribuzioni urbanistiche delle regioni, inserisce nell'articolato del provvedimento quanto già riportato nell'accordo Stato-Regioni, confermando (art.5) che sulle agli strumenti urbanistici *“non è richiesta l'approvazione della regione, le cui attribuzioni varianti sono fatte salve dall'art.14, comma 3-bis della legge 7 agosto 1990, n.241”*.

La Corte Costituzionale non è stata del medesimo avviso, e con la sentenza 206/2001²⁵ ha dichiarato l'illegittimità costituzionale del provvedimento, giudicando non appropriata anche l'integrazione apportata dal D.P.R. 440/2000, in quanto *“la conferenza di servizi può adottare una determinazione positiva sul progetto, non conforme allo strumento urbanistico generale, anche quando vi sia dissenso di taluna delle amministrazioni partecipanti, e dunque anche, in particolare, della Regione”*, e pertanto *“equivale a consentire che lo strumento urbanistico sia modificabile senza il consenso della Regione, con conseguente lesione della competenza regionale in materia urbanistica”*.

²² Sentenza n.393 del 7-19 ottobre 1992; G.U., Serie speciale, n.4 del 21 ottobre 1992.

²³ Articoli 7-13 (Capo III - Partecipazione al procedimento amministrativo) della legge 7 agosto 1990, n.241, *Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi*, G.U. n.192 del 18 agosto 1990; successivamente modificata ed integrata.

²⁴ *citato*, vedi precedente nota n.9.

²⁵ Corte Costituzionale, sentenza 6-26 giugno 2001, n.206, G.U., Serie speciale, n.26 del 4 luglio 2001.

Modello unico digitale per l'edilizia

Il modello unico digitale per l'edilizia (previsto dall'articolo 34-quinques della legge 80/2006) è finalizzato alla semplificazione ed unificazione dei procedimenti amministrativi edilizi e catastali, con l'obiettivo di introdurre gradualmente la presentazione in via telematica degli atti relativi ai permessi edilizi e, contestualmente, alle dichiarazioni catastali.